

# BVerfG zu Sanktionen im SGB II: Im Grundsatz bestätigt, im Detail reformbedürftig

*Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5.11.2019 Sanktionen im SGB II im Grundsatz für verfassungsgemäß erklärt, dem Gesetzgeber aber erhebliche Anpassungen aufgetragen. Diese betreffen das Gesamtsystem aus Mitwirkungspflichten und ihrer Durchsetzung, namentlich die bislang starre dreimonatige Dauer der Leistungskürzung bei nachträglicher Erfüllung der Mitwirkungspflicht sowie die Vermeidung außergewöhnlicher Härten. Ebenso hat das Gericht Kürzungen bei wiederholten Pflichtverletzungen jedenfalls in Höhe von 60 % des Regelsatzes und darüber hinaus beanstandet, dabei allerdings die Möglichkeit der gesetzgeberischen Regelung einer weiteren – geringfügigeren bzw. längeren – Sanktionierung bis hin zum stark konditionierten vollständigen Leistungsentzug ausdrücklich für möglich erachtet. Bis zum Inkrafttreten der Neuregelung sind die betreffenden Vorschriften unter Beachtung der Maßgaben im Urteil weiter anwendbar; die Beachtung des Urteils darüber hinaus im Gesamtsystem der §§ 31 ff. SGB II erfordert hingegen eine Interpretation.*

Von Dr. Markus Mempel, Berlin

Nach § 31 Abs. 1 SGB II verletzen erwerbsfähige SGB II-Empfänger, die keinen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen, ihre Pflichten, wenn sie sich nicht an die Eingliederungsvereinbarung halten, wenn sie sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder ein gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern oder wenn sie eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben. Rechtsfolge dieser Pflichtverletzungen ist nach § 31a Abs. 1 SGB II die Minderung des Arbeitslosengeldes II in einer ersten Stufe um 30 % des maßgebenden Regelbedarfs. Bei der zweiten Pflichtverletzung mindert sich der Regelbedarf um 60 %. Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig. Die Dauer der Minderung beträgt nach § 31b SGB II drei Monate.

## I. Der zugrunde liegende Fall

Zugrunde lag eine Richtervorlage des Sozialgerichts Gotha aus dem Jahr 2016. Das vorlegende Gericht war der Auffassung, dass das soziokulturelle Existenzminimum nicht über Leistungskürzungen vermindert werden dürfe und die Regelungen des SGB II damit insbesondere gegen Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG verstießen.

Das betreffende Jobcenter verhängte gegen den Kläger des Ausgangsverfahrens zunächst eine Sanktion der Minderung des maßgeblichen Regelbedarfes in Höhe von 30 %, nachdem dieser als ausgebildeter Lagerist gegenüber einem ihm durch das Jobcenter vermittelten Arbeitgeber geäußert hatte, kein Interesse an der angebotenen Tätigkeit im Lager zu haben, sondern sich für den Verkaufsbereich bewerben zu wollen. Nachdem der Kläger einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für eine praktische Erprobung im Verkaufsbereich nicht eingelöst hatte, minderte das Jobcenter den Regelbedarf um 60 %.

## II. Die einzelnen Aspekte der Entscheidung

### 1. Unverfügbare Menschenwürde als Bezugspunkt

Ausgangspunkt der Prüfung ist für das BVerfG die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG. Gesichert werden muss demgemäß „die physische und soziokulturelle Existenz als einheitliche Gewährleistung“<sup>2</sup>.

Es widerspräche nach Feststellung des Gerichts dem nicht relativierbaren Gebot der Unantastbarkeit der Menschenwürde, wenn nur ein Minimum unterhalb dessen gesichert würde, was der Gesetzgeber bereits als Minimum normiert habe. Im Übrigen lasse sich die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins nicht in einen „Kernbereich“ der physischen und einen „Randbereich“ der sozialen Existenz aufspalten<sup>3</sup>. Der Gesetzgeber könne auch weder für einen internen Ausgleich noch zur Rechtfertigung einer Leistungsminde- rung auf die Summen verweisen, die in der pauschalen Berechnung der Grundsicherungsleistungen für die soziokulturellen Bedarfe veranschlagt würden, denn die physische und soziokulturelle Existenz sei einheitlich geschützt.

Die den entsprechenden Anspruch fundierende Menschenwürde stehe allen zu, sei dem Grunde nach unverfügbare und gehe selbst durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren; sie könne selbst

In seinem Urteil zu den Sanktionsregelungen der §§ 31 Abs. 1, 31a Abs. 1 und 3, 31b Abs. 1 SGB II hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Leistungskürzungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten grundsätzlich gebilligt<sup>1</sup>. Bezogen auf die derzeitige konkrete Ausgestaltung der Vorschriften hat es allerdings dem Gesetzgeber – teilweise weitreichende – Änderungen aufgetragen.



BVerfG-Urteilverkündung am 5.11.2019 zu Sanktionen im SGB II in Karlsruhe.

Foto: dpa

<sup>1</sup> BVerfG, Urte. v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16.

<sup>2</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 117; vgl. BVerfGE 125, 175 (223); 132, 134 (172, Rn. 94); 137, 34 (72 Rn. 75); 142, 353 (370 Rn. 37).

<sup>3</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 119, 157 in Abgrenzung zu BSG, Urte. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R – Rz. 28 ff., wonach der Gestaltungsspielraum enger eingeschätzt worden ist, „soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“

## Das Urteil im Überblick

Nach der Entscheidung des BVerfG kann der Gesetzgeber die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen an den Nachranggrundsatz binden, solche Leistungen also nur dann gewähren, wenn Menschen ihre Existenz nicht selbst sichern können. Er darf erwerbsfähigen Beziehern von Arbeitslosengeld II auch zumutbare Mitwirkungspflichten zur Überwindung der eigenen Bedürftigkeit auferlegen und die Verletzung solcher Pflichten sanktionieren, indem er vorübergehend staatliche Leistungen entzieht.

Aufgrund der dadurch entstehenden außerordentlichen Belastung sind hierfür allerdings strenge Anforderungen der Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Der sonst weite Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers ist insoweit beschränkt. Je länger die Regelungen in Kraft sind und der Gesetzgeber damit deren Wirkungen fundiert einschätzen kann, desto weniger darf er sich allein auf Annahmen stützen. Auch muss es den Betroffenen möglich sein, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung nach einer Minderung wieder zu erhalten.

Mit dieser Begründung hat das BVerfG im Ergebnis einerseits die Höhe einer Leistungsminderung von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs bei Verletzung bestimmter Mitwirkungspflichten nicht beanstandet. Andererseits hat es auf Grundlage der derzeitigen Erkenntnisse die Sanktionen für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, soweit die Minderung nach wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres die Höhe von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs übersteigt oder gar zu einem vollständigen Wegfall der Leistungen führt. Dabei hat das Gericht allerdings die Möglichkeit der gesetzgeberischen Regelung einer weiteren – geringfügigeren bzw. längeren – Kürzung ausdrücklich offengehalten und unter bestimmten, engen Bedingungen als Ultima Ratio auch die Möglichkeit einer Vollsanktionierung nicht ausgeschlossen.

Mit dem Grundgesetz unvereinbar sind Kürzungen zudem im Hinblick auf die geltende Rechtslage, soweit der Regelbedarf bei einer Pflichtverletzung auch im Fall außergewöhnlicher Härten zwingend zu mindern ist und soweit für alle Leistungsminderungen eine starre Dauer von drei Monaten vorgegeben wird.

denjenigen nicht abgesprochen werden, denen schwerste Verfehlungen vorzuwerfen seien<sup>4</sup>.

### 2. Bestätigt: Leistungskürzungen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten

Seine rechtliche und verwaltungspraktische Einschätzung hat der Deutsche Landkreistag als sachkundiger Dritter im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Gericht als auch in der zehnstündigen mündlichen Verhandlung am 15.1.2019 dargelegt. Die vorgelegten Regelungen seien insbesondere deshalb verfassungsgemäß, weil das Grundgesetz keine voraussetzungslosen Sozialleistungen fordere und Mitwirkungspflichten auch mit Hilfe finanziellen Drucks durchgesetzt werden könnten<sup>5</sup>.

Der Gesetzgeber verfolge mit den Minderungen in den §§ 31 ff. SGB II die konsequente Umsetzung des im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verankerten Grundsatzes von Fördern und Fordern. Unabhängig von der individuellen Motivation würden Leistungsberechtigte durch die Sanktionsmöglichkeiten und damit einhergehenden finanziellen Leistungskürzungen angehalten werden, aktiv am Integrationsprozess mitzuwirken und alle Anstrengungen zu unternehmen, die Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer

bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit zu beenden bzw. zumindest zu verringern.

Grundsätzlich könne festgestellt werden, dass die Jobcenter ohne Sanktionen bestimmte Leistungsberechtigte nicht mehr erreichen würden. Aufgrund erheblicher Motivationsdefizite in Bezug auf die Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit führe erst der mit Sanktionsmöglichkeiten einhergehende finanzielle Druck in sehr vielen Fällen zum Einlenken, zur Mitwirkung am Integrationsprozess und zur Bereitschaft, Anstrengungen zu unternehmen, den Sozialleistungsbezug zu beenden. Nach Überzeugung des Deutschen Landkreistages erfüllten Sanktionen damit eine wichtige sozialpolitische Funktion. Ohne Sanktionsmöglichkeiten käme es zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen.

Der generelle Verzicht auf Möglichkeiten der Sanktionierung im SGB II sei deshalb nicht zielführend. Ohne die Möglichkeit des Sanktionierens wäre eine nachhaltige Integrationsarbeit, die auf das erstmalige oder erneute Heranführen an den Arbeitsmarkt gerichtet ist, in seiner Wirksamkeit stark eingeschränkt. Bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums führe in der Regel zur gewünschten Motivation und Mitwirkung. Auch dieser Effekt der – im Idealfall gar nicht zur Anwendung gebrachten – Sanktionsmöglichkeit müsse in der Gesamtbetrachtung Beachtung finden. Im Rahmen der Heranführung an den Arbeits-

markt bzw. um überhaupt mit den Leistungsbeziehern ins Gespräch zu kommen, zur Eruiierung von Handlungsbedarfen einer Integration in den Arbeitsmarkt und damit in Verbindung stehenden Qualifizierungs- und sonstigen Maßnahmen werde die Möglichkeit der Sanktionierung von den Jobcentern als unerlässlich angesehen.

Der Deutsche Landkreistag hat in diesem Zusammenhang schließlich verdeutlicht, dass die Jobcenter zudem im Vorfeld intensiv bestrebt seien, dass Leistungskürzungen nicht ausgesprochen werden müssten, und berücksichtigten frühzeitig individuelle Hilfebedarfe. Sie verstünden die Sanktionsregelungen nicht als Strafe, sondern als konstruktiven Druck zur Beförderung der Arbeitsintegration. Außerdem sei das gegebene Instrumentarium flexibel genug und über Sachleistungen auch geeignet, jederzeit das physische Existenzminimum sicherzustellen.

Das BVerfG ist dieser Sichtweise im Grundansatz gefolgt und hat insbesondere seine Rechtsprechung bekräftigt, wonach die Verfassung nicht die Gewährung von bedarfsunabhängigen, voraussetzungslosen Sozialleistungen gebiete<sup>6</sup>. Es hat insofern herausgestellt:

„Das Grundgesetz steht der Entscheidung nicht entgegen, nicht nur positive Anreize zu setzen oder reine Obliegenheiten zu normieren. Der Gesetzgeber kann für den Fall, dass Menschen eine ihnen klar bekannte und zumutbare Mitwirkungspflicht ohne wichtigen Grund nicht erfüllen, auch belastende Sanktionen vorsehen, um so ihre Mitwirkung an der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit durchzusetzen; er berücksichtigt ihre Eigenverantwortung, indem die Betroffenen die ihnen bekannten Folgen zu tragen haben, die das Gesetz an ihr Handeln knüpft.“<sup>7</sup>

Die Menschenwürdegarantie sei mithin auch durch das Prinzip der Eigenverantwortung geprägt<sup>8</sup>. Auch im Sozialstaatsprinzip sei dieser Grundsatz verankert, wobei bereits um der Freiheit und Selbstbestimmung des Einzelnen willen der Vorrang der Selbsthilfe vor staatlichen Maßnahmen zu beachten sei<sup>9</sup>.

Der Einzelne habe es daher selbst in der Hand, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssten ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen. Eine staatliche Schutzpflicht bestehe nur dann, wenn die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins

<sup>4</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 120.

<sup>5</sup> Vgl. BVerfG, a. a. O., Rz. 93, 101.

<sup>6</sup> BVerfG, Urf. v. 7.7.2010 – 1 BvR 2556/09 – Rz. 13. So auch BSG, Urf. v. 9.3.2016 – B 14 AS 20/15 R – Rz. 36, 37 und 39.

<sup>7</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 130.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 140, 317 (343).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 17, 38 (55 ff.).

notwendigen materiellen Mittel fehlten<sup>10</sup>. Eine Mitwirkungspflicht könne insofern den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wenn sie nicht darauf ausgerichtet sei, repressiv Fehlverhalten zu ahnden, sondern darauf, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden<sup>11</sup>.

Insofern sei die Nachrangigkeit der Gewährung von Sozialleistungen stets an Mitwirkungspflichten zu binden,

„die darauf zielen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, sofern sie gemessen an dieser Zielsetzung verhältnismäßig sind. Dem Gesetzgeber ist es dann nicht verwehrt, Instrumente zu schaffen, um derartige Mitwirkungspflichten durchzusetzen; auch sie müssen den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen. Entscheidet er sich hierbei wie mit den vorgelegten Regelungen für das Durchsetzungsinstrument der Leistungsminderungen, setzt er also im Bereich der Gewährleistung der menschenwürdigen Existenz selbst an, sind diese Anforderungen besonders streng.“<sup>12</sup>

Damit spricht sich das Gericht im Ergebnis sehr eindeutig für ein Verständnis der verfassungsrechtlichen Garantie der Menschenwürde in der Weise aus, dass diese als immanenter Bestandteil auch umfasst, unabhängig von staatlichen Transferleistungen den eigenen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu bestreiten. Nicht gefolgt ist es damit der von anderer Seite – so auch dem vorlegenden Sozialgericht – vorgetragenen Auslegung, in Anbetracht der Definition des soziokulturellen Existenzminimums durch das BVerfG selbst als Untergrenze menschenwürdigen Daseins auf dem Boden des Grundgesetzes könne dieses Minimum schon denklogisch nicht unterschritten werden. Stattdessen haben die Verfassungsrichter das Ziel und somit die Zweckrichtung von Mitwirkungspflichten und Sanktionen in Form anzustrebender Erwerbstätigkeit in den Mittelpunkt gestellt und damit die Menschenwürdegarantie insgesamt weiter konkretisierend ausgeformt.

### 3. Maßstab: Strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung

Davon ausgehend gelten allerdings enge Grenzen, um diese Dimension der Menschenwürdegarantie in Gestalt der Durchsetzung von Mitwirkungspflichten zur Arbeitsintegration praktisch zur Geltung zu bringen. Dieser besondere Verhältnismäßigkeitsmaßstab ist nach dem Urteil des BVerfG sehr streng. In der Entscheidung heißt dazu in Rz. 133 f.:

„Derartige Leistungsminderungen sind nur verhältnismäßig, wenn die Belastungen der Betroffenen auch im rechten Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen Zieles stehen, die Bedürftigkeit zu überwinden, also eine menschenwürdige Existenz insbesondere durch Erwerbsarbeit eigenständig zu sichern. Ihre Zumutbarkeit richtet sich vor allem danach, ob die Leistungsminderung unter Berücksichtigung ih-

## Was der Sozialstaat verlangen kann

Reinhard Müller hat die Essenz des Urteils in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Ausgabe vom 6.11.2019, S. 1) treffend auf den Punkt gebracht:

„Niemand muss sich seine Würde erarbeiten. Das heißt aber nicht, dass die Leistungen des Sozialstaats ohne Weiteres ausgeschüttet werden. Von jedem kann eine Mitwirkung verlangt werden. Wer sie verweigert, dem können die Mittel gekürzt werden. Sie könnten sogar ganz gestrichen werden – aber nur, wenn das im Einzelfall zumutbar ist und wenn dadurch (...) der Betroffene wieder in Arbeit gebracht werden kann. (...)

Das ist eine bemerkenswerte Entscheidung, die von vielen im politischen Raum gleich und gern missverstanden worden ist, in dem Sinne: Das Verfassungsgericht ist gegen Sanktionen und das ungerechte Hartz-IV-System. Dabei wurde das Prinzip des Förderns und Forderns nicht beanstandet. Der Staat muss aber angemessen handeln und die Wirksamkeit von Sanktionen erforschen. (...) Die Menschenwürde bleibt nicht abwägbar und nicht an Bedingungen geknüpft. Aber die Brücken des Sozialstaats muss man auch betreten, sein Angebot annehmen. Auch das ist eine Frage der Würde.“

rer Eignung zur Erreichung dieses Zwecks und als mildestes, gleich geeignetes Mittel in einem angemessenen Verhältnis zur Belastung der Betroffenen steht. Das setzt insbesondere voraus, dass es den Betroffenen tatsächlich möglich ist, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen. Die Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG sind daher nur gewährt, wenn die zur Deckung des gesamten existenznotwendigen Bedarfs erforderlichen Leistungen für Bedürftige jedenfalls bereitstehen und es in ihrer eigenen Verantwortung liegt, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung auch nach einer Minderung wieder zu erhalten.

Hier ist der sonst bestehende Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt. Zwar verfügt er regelmäßig über einen weiten Spielraum, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren, und kann sich dabei auch mit geringen Erfolgswahrscheinlichkeiten begnügen. Doch ist der Spielraum enger, wenn er auf existenzsichernde Leistungen zugreift. Der Gesetzgeber muss der Wahl und Ausgestaltung seines Konzepts eine verfassungsrechtlich tragfähige Einschätzung zugrunde legen; soweit er sich auf Prognosen über tatsächliche Entwicklungen und insbesondere über die Wirkungen seiner Regelung stützt, müssen diese hinreichend verlässlich sein (vgl. BVerfGE 88, 203 <262>). Je länger eine Minderungsregel in Kraft ist und der Gesetzgeber damit in der Lage, fundierte Einschätzungen zu erlangen, umso weniger genügt es, sich auf plausible Annahmen zur Wirkung der Durchsetzungsmaßnahmen zu stützen. Umso tragfähiger Erkenntnisse bedarf es dann, um die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit dieser Sanktionen zu belegen (zur abnehmenden Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers: BVerfGE 143, 216 <245 Rn. 71>).“

Die dem BVerfG vorgelegten Mitwirkungspflichten waren mithin jedenfalls als geeignet anzusehen, denn § 31 Abs. 1 SGB II hat ausschließlich Bezüge zum Einsatz der Arbeitskraft<sup>13</sup>. Insofern ist die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit die beste und nachhaltigste Art, die Hilfebedürftigkeit dauerhaft zu über-

winden, und eines der obersten Ziele des SGB II<sup>14</sup>.

### 4. Anforderungen an eine Wirkungsforschung

Einer der Kernpunkte der Entscheidung ist vor diesem Hintergrund das Erfordernis, dass die Belastungen der Betroffenen durch über Sanktionen durchgesetzte Mitwirkungspflichten in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlichen Erreichung des legitimen Zieles stehen, die Bedürftigkeit zu überwinden. Genau dort ist die Achillesferse der derzeitigen gesetzlichen Regelungen.

Denn zwar belegen empirische Untersuchungen, dass Sanktionen die Abgangsrate aus dem Leistungsbezug und die Übergangsraten in Beschäftigung erhöhen. Hierbei wirken sowohl die Drohung, möglicherweise sanktioniert zu werden, als auch die Leistungskürzung, wenn eine Sanktion tatsächlich erfolgt ist. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat beispielsweise bei unter 25-Jährigen festgestellt, dass sich die Wirkung auf die Abgangsrate in Beschäftigung verstärkt, wenn die Leistungsberechtigten innerhalb eines Jahres zum zweiten Mal sanktioniert werden<sup>15</sup>: Die Übergangsrate in Beschäftigung fällt aufgrund einer ersten Sanktion bei Leistungsberechtigten in einer Ein-Personen-BG um 108,9 % höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten

<sup>10</sup> Vgl. BVerfG, a. a. O., Rz. 125 f.

<sup>11</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 131.

<sup>12</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 117.

<sup>13</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 144.

<sup>14</sup> Siehe § 2 Abs. 1 SGB II. Dies trifft auch auf den Ausgangsfall zu: Die Verpflichtung des Klägers, der über eine abgeschlossene Ausbildung im Bereich Lager/Logistik verfügt, ein Beschäftigungsverhältnis als Lager- und Transportarbeiter anzunehmen, war geeignet, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden oder zumindest zu verringern.

<sup>15</sup> Kurzbericht 5/2017, Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, im Internet unter <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0517.pdf>.

Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöht sie sich um weitere 151,3 %.

Diese und andere Belege – das wurde bereits in der mündlichen Verhandlung sehr deutlich – reichen dem BVerfG aber nicht aus<sup>16</sup>. Ob und in welchem Maße die in § 31a SGB II vorgesehenen Leistungsminderungen überhaupt bewirken könnten, dass die Betroffenen ihren Pflichten aus § 31 Abs. 1 SGB II nachkommen, sei nicht durch differenzierte Daten belegt, wobei Maßstab stets dauerhafte Erwerbstätigkeit sei<sup>17</sup>.

Zwar habe der Gesetzgeber in § 55 SGB II vorgegeben, dass die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig und zeitnah zu untersuchen seien, doch liege eine solche umfassende Untersuchung für sanktionierte Mitwirkungspflichten nicht vor<sup>18</sup>. Aus den sonstigen Studien und Stellungnahmen im Verfahren habe sich nach Ansicht des Senats ein „heterogenes, vielfach aber insbesondere zu den Wirkungen der Mitwirkungspflichten und der Sanktionen nicht durch tragfähige Daten gefülltes Bild“ ergeben. Im Ergebnis lägen so keine „eindeutigen empirischen und nach der Höhe der Leistungsminderung differenzierenden Erkenntnisse zu den Wirkungen der in §§ 31a, 31b SGB II normierten Sanktionen vor.“<sup>19</sup> Die verfügbaren Studien und Untersuchungen würden zudem weitgehend nicht nach der verletzten Pflicht differenzieren und vielfach auch die Pflichten nach § 31 Abs. 2 SGB II sowie die Meldeverhältnisse nach § 32 SGB II umfassen. Auch fehlten zur Praxis der ergänzenden Sachleistungen nach § 31a Abs. 3 SGB II insgesamt empirische Daten.

Diese Anforderungen sind einerseits in Anbetracht des Vorliegens entsprechender, wenn auch offenbar aus Sicht des Gerichts qualitativ nicht ausreichender Studien recht anspruchsvoll, andererseits aber auch nicht zu entkräften. Zwar bestätigt die kommunale Praxis durchweg, dass Minderungen als verhaltenssteuernde Instrumente zur Zielerreichung geeignet sind. In vielen Fällen nehmen Leistungsempfänger, wenn sie eine Sanktionsanhörung erhalten, Kontakt mit ihrem zuständigen Berater auf. Somit ist der erste Schritt getan, weiter zusammen an der Beseitigung der Hilfebedürftigkeit zu arbeiten. Manche Leistungsbezieher melden sich erst, wenn die Leistungskürzung tatsächlich eingetreten ist. In diesen Fällen geben einige Hilfebedürftige offen zu, den Druck zu brauchen, damit sie etwas ändern. Auch Personen, die den Absprung aus dem SGB II geschafft haben, sehen Sanktionen im Nachhinein häufiger als durchaus notwendig an.

Insgesamt muss aber eingeräumt werden, dass es letztlich der Gesetzgeber ver-

säumt hat, in Anbetracht der sehr intensiven Wirkungen auf das grundrechtlich garantierte soziokulturelle Existenzminimum vor allem in Anbetracht der seit einigen Jahren geltenden Verfassungsgerichtsrechtsprechung umfassende und hinreichend detaillierte Wirkungsanalysen anzustellen und die einzelnen Bestandteile der gesetzlichen Regelung eingehend auf ihre Verhältnismäßigkeit hin zu untersuchen sowie ggf. gesetzlich nachzusteuern.

Diese Feststellung schlägt auf das gestufte System von Leistungskürzungen unterschiedlich stark durch, obgleich das Gericht auch einräumt, dass der Gesetzgeber von einer ex ante-Wirkung der Leistungsminderungen ausgehen und insofern als Indiz werten könne, dass die überwältigende Mehrheit der Leistungsberechtigten ihre Mitwirkungspflichten erfülle<sup>20</sup>.

##### 5. Bestätigt: Minderung um 30 %

In Ansehung dessen erachtet das BVerfG die in § 31a Abs. 1 S. 1 SGB II normierte Höhe einer Leistungsminderung von 30 % als „derzeit auf der Grundlage plausibler Annahmen hinreichend tragfähig begründbar.“<sup>21</sup> Hier könne sich der Gesetzgeber auf plausible Annahmen zu ihrer Eignung stützen und davon ausgehen, dass mildere Mittel nicht ebenso effektiv wären. Hinsichtlich einer Minderung in dieser Höhe erschien es den Verfassungsrichtern jedenfalls plausibel, dass eine spürbar belastende Reaktion die Betroffenen dazu motivieren kann, ihren Pflichten nachzukommen, und eine geringere Sanktion oder positive Anreize keine generell gleichermaßen wirksame Alternative darstellen.

Zumutbar sei eine Leistungsminderung in Höhe von 30 % des maßgebenden Regelbedarfs jedoch nur, wenn in einem Fall außergewöhnlicher Härte von der Sanktion abgesehen werden könne und die Minderung nicht unabhängig von der Mitwirkung der Betroffenen starr andauere (dazu später)<sup>22</sup>.

##### 6. Verworfen: Zwingende Minderung um 60 %

Für nach geltender Rechtslage nicht mehr zumutbar erklärt das BVerfG demgegenüber eine Leistungskürzung i. H. v. 60 %, die sich nicht auf Erkenntnisse stützen könne, dass die erwünschten Wirkungen tatsächlich erzielt und negative Effekte vermieden würden. Es sei zwar nicht auszuschließen, dass eine Leistungsminderung in dieser Höhe in Einzelfällen geeignet sei, die betroffene Person zur Mitwirkung an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbsarbeit zu veranlassen – wenn sich dies tragfähig belegen ließe, könne der Gesetzgeber zur Durchsetzung wiederholter Pflichtverletzungen im Aus-

nahmefall auch eine besonders harte Sanktion vorsehen.

Hingegen genüge die allgemeine Annahme, diese Leistungsminderung erreiche ihre Zwecke angesichts der gravierenden Belastung der Betroffenen nicht, um die Eignung dieser regelhaften Härte der Wiederholungssanktion zur Zweckerreichung zu begründen<sup>23</sup>. Hinzu kämen negative Wirkungen wie drohende Wohnungslosigkeit, die Gefahr der Dequalifizierung, verstärkte Verschuldung, eingeschränkte Ernährung, unzureichende Gesundheitsversorgung, sozialer Rückzug sowie seelische Probleme. Weiterhin würden die Regelungen zur Sachleistungserbringung als Ergänzungsleistungen zum Ziel der Arbeitsintegration nicht genügend beitragen; zudem würden Vorgaben für die Sachleistungserbringung fehlen<sup>24</sup>.

Auch sei angesichts einer Minderung um 60 % als milderer Mittel etwa eine zweite Sanktion in geringerer Höhe, erforderlichenfalls bei längerer Dauer zu erwägen, da die Belastungssituation außergewöhnlich sei<sup>25</sup>. Dennoch sei es verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, erneut zu sanktionieren, wenn sich eine Pflichtverletzung wiederhole und die Mitwirkungspflicht tatsächlich nur so durchgesetzt werden könne<sup>26</sup>.

##### 7. Verworfen: Zwingende Minderung um 100 %

Im Anschluss daran ist es in dieser Logik folgerichtig, dass das BVerfG den vollständigen Wegfall des Arbeitslosengeldes II nach § 31a Abs. 1 S. 3 SGB II auf Grundlage der derzeitigen Erkenntnisse als verfassungswidrig erachtet. Vor allem lägen keine tragfähigen Erkenntnisse vor, aus denen sich ergebe, dass ein völliger Wegfall der Leistungen geeignet wäre, das Ziel der Mitwirkung an der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit und letztlich der Aufnahme von Erwerbsarbeit zu fördern<sup>27</sup>.

Bemerkenswert an diesem Aspekt der Entscheidung ist, dass die Vollsanktionierung nicht Gegenstand des Ausgangsverfahrens war und sich daher das Gericht nicht hätte damit befassen müssen. Insofern stellt der Senat fest, dass der grundsätzlich

<sup>16</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 136.

<sup>17</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 167.

<sup>18</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 57.

<sup>19</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 60.

<sup>20</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 170.

<sup>21</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 158 f., 180.

<sup>22</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 182.

<sup>23</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 193 mit weiteren Ausführungen zu den Bestandteilen des Regelsatzes in Rz. 190.

<sup>24</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 195, 197.

<sup>25</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 199.

<sup>26</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 186.

<sup>27</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 201, 205.

bestehende Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zwar eng – und nach geltender Rechtslage mangels belegbarer Zielerreichung im Hinblick auf eine Arbeitsintegration und in Ansehung denkbarer milderer Mittel auch überschritten –, aber eine derart drastische Leistungskürzung auch nicht kategorisch ausgeschlossen sei<sup>28</sup>.

Ein vollständiger Leistungsentzug sei daher denkbar,

„wenn und solange Leistungsberechtigte es selbst in der Hand haben, durch Aufnahme einer ihnen angebotenen zumutbaren Arbeit ihre menschenwürdige Existenz tatsächlich und unmittelbar durch die Erzielung von Einkommen selbst zu sichern. Ihre Situation ist dann im Ausgangspunkt derjenigen vergleichbar, in der keine Bedürftigkeit vorliegt, weil Einkommen oder Vermögen aktuell verfügbar und zumutbar einsetzbar sind. Wird eine solche tatsächlich existenzsichernde und im Sinne des § 10 SGB II zumutbare Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II willentlich verweigert, obwohl im Verfahren die Möglichkeit bestand, dazu auch etwaige Besonderheiten der persönlichen Situation vorzubringen, die einer Arbeitsaufnahme bei objektiver Betrachtung entgegenstehen könnten, ist daher ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen.“<sup>29</sup>

Diese Ausführungen sind wohl so zu verstehen, dass es letztlich dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, in bestimmten, eng umgrenzten Konstellationen auch vollständig die Leistungen zu entziehen – als *Ultima Ratio* – gleichsam „auf der Zielgeraden“ einer nur noch und einzig von der Mitwirkung des Einzelnen abhängenden existenzsichernden Arbeitsintegration. In der eben zitierten Passage setzt das Gericht diese Fälle sogar mit nicht bestehender Bedürftigkeit gleich, falls Einkommen und Vermögen vorhanden sind. Das bedeutet aber vor allem, dass der Gesetzgeber ein weites Spektrum an Regelungsmöglichkeiten hat – bis hin zur Vollsanktion.

## 8. *Verworfen: Gebundene Entscheidung ohne Härtefallbetrachtung, starre Dauer*

Ein weiterer Kernpunkt des Urteils ist die Kritik, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht flexibel genug seien und nicht hinreichend Raum zur Würdigung der Umstände des Einzelfalls belassen würden. Dies hat sich bereits in der mündlichen Verhandlung abgezeichnet, gingen doch auffallend viele Fragen der Richter an die Sachverständigen in diese Richtung.

Nach geltender Rechtslage haben die Jobcenter unterschiedliche Möglichkeiten, auf eine besondere Härte im Rahmen der Minderung zu reagieren. So sieht § 24 Abs. 1 SGB II zur Deckung einmaliger Bedarfs-spitzen eine darlehensweise Leistung vor. Für Härtefallmehrbedarfe sieht § 21 Abs. 6 SGB II einen zusätzlichen Leistungsanspruch zum Regelbedarf vor. Und ab einem Minderungsbetrag von mehr als 30 %

können auf Antrag Sachleistungen in Form von Lebensmittelgutscheinen erbracht werden, § 31a Abs. 3 SGB II.

Auch werden die Jobcenter den Umständen des Einzelfalls vor allem durch Absehen von der Sanktion bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für den Pflichtverstoß gerecht, § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II. Vor diesem Hintergrund war der Deutsche Landkreistag davon überzeugt, dass insbesondere das Konstrukt des wichtigen Grundes angetan ist, die verfassungsrechtlich notwendige Bezogenheit auf die Umstände des Einzelfalls hinreichend zu gewährleisten und Härten zu vermeiden.

Auch kann Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion, auf die das Gericht als mögliche negative Folge drastischer Kürzungen insbesondere abstellt, nur bei vollständiger Mitwirkungsverweigerung des Leistungsberechtigten drohen. In der Praxis wird dieser Zustand u. a. durch eine Darlehensgewährung vermieden. Daneben kann das Jobcenter während des Minderungszeitraumes zusätzlich die Abschläge für Stromzahlungen in nachgewiesener Höhe als Zuschuss direkt an den Energieversorger zahlen, wenn dieser auf Grund von offenen Zahlungen das Abstellen des Stroms ankündigt.

Diese Mechanismen haben dem BVerfG hingegen nicht ausgereicht, um die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz festzustellen. Stattdessen verhindere bereits die bewusst starre Regelung zum Minderungszeitraum in § 31b Abs. 1 S. 3 SGB II ohne Härtefallbetrachtung, dass nur konkret geeignete Sanktionen bestünden, so die Richter. Eine Sanktion sei selbst dann auszusprechen, wenn sie zur Zweckerreichung offensichtlich ungeeignet sei oder andauere, obwohl sie den verfolgten Zweck nicht mehr erreichen könne<sup>30</sup>. Auch zwinge die Regelung dazu, Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz immer für den Zeitraum von drei Monaten zu entziehen, unabhängig davon, ob die Betroffenen ihre Pflicht während dieses Zeitraums nachträglich doch erfüllen oder sich dazu ernsthaft und nachhaltig bereit erklären<sup>31</sup>.

Außerdem beziehe sich der wichtige Grund auf die Mitwirkungspflicht und nicht auf die dann folgende Sanktion. Wenn aber gerade diese Sanktion im konkreten Fall offensichtlich ungeeignet sei, den Mitwirkungszweck zu erreichen, sei es derzeit nicht möglich, von einer Minderung abzu-sehen<sup>32</sup>. Dies sei im Ergebnis unzumutbar, weil Minderungen gerade nicht unterbleiben könnten, wenn sie außergewöhnliche Härten bewirken<sup>33</sup>. Der Gesetzgeber müsse daher erkennbaren Ausnahmekonstellationen Rechnung tragen. So könne er etwa die Sanktion in das Ermessen der zuständigen Behörde stellen oder eine Härtefallregelung einführen<sup>34</sup>.

Darüber hinaus müsse eine Leistungsmin-derung grundsätzlich dann enden, sobald die Mitwirkung erfolge. Sei die Mitwirkung objektiv nicht mehr möglich, genüge die erklärte Bereitschaft zur Mitwirkung, damit die Leistungen in zumutbarer Zeit wieder gewährt werden; die starre Frist von drei Monaten sei dafür deutlich zu lang<sup>35</sup>. Dieser Aspekt entspricht auch der Einlassung des Deutschen Landkreistages gegenüber dem Gericht: Die mögliche Verkürzung der Sanktionsdauer von drei Monaten auf sechs Wochen bei Personen unter 25 Jahren ist nach geltendem Recht eine Vorschrift, die für alle Leistungsberechtigten gelten sollte.

Darüber hinaus ist allerdings eine Wieder-aufnahme der Zahlung ungekürzter Leis-tungen bei nachträglich erklärter oder tatsächlicher erbrachter Mitwirkungsleistung risikobehaftet. Denn dieser Mechanismus hat sich bereits in der Zeit vor 2005, also vor Inkrafttreten der leistungsrechtlichen Regelungen des SGB II, nicht bewährt: Nach § 25 BSHG konnten Leistungen nur solange gemindert werden, wie die betref-fende Person ihren Pflichten nicht nach-kam. Dies führte teilweise dazu, dass Per-sonen ihre Erwerbstätigkeit sofort wieder aufgaben, sobald sie ungekürzte Leis-tungen erhielten. Leistungsberechtigte konn-ten sich so immer wieder ihrer Verpflichtung entziehen und hatten jeweils nur kurze Zeit eine Minderung hinzunehmen. Bei vollen Leistungen hat dann das Sozialamt neue Angebote unterbreitet und eine eventuelle neue Kürzung aufwändig vorbereitet (An-hörung, Prüfung, Bescheiderteilung).

## III. Anforderungen an eine Neuregelung und Übergangsbestimmungen

Ein verfassungswidriges Gesetz erklärt das BVerfG im Regelfall für nichtig, § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 S. 1 BVerfGG. In bestimmten Fällen wird hingegen eine Rechtsnorm lediglich für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt und festgelegt, ab wann sie nicht mehr angewendet werden darf. Dies geschieht insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Beseitigung des Verfassungsverstoßes hat oder wenn die Nachteile des sofortigen Außerkrafttretens der Rechtsnorm größer sind als die Nachteile einer übergangswei-sen Weitergeltung.

### Der Senat hat sich vorliegend für die bloße Unvereinbarkeitsklärung der in Rede ste-

<sup>28</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 207.

<sup>29</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 209.

<sup>30</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 164.

<sup>31</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 177.

<sup>32</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 176.

<sup>33</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 184.

<sup>34</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 185.

<sup>35</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 137, 186 f.

henden verfassungswidrigen Normen entschieden und festgestellt, dass der Gesetzgeber insbesondere auf die Vorgabe der Leistungsminderungen als Sanktionen verzichten, anstelle von Sanktionen die Umstellung von Geldleistungen auf Sachleistungen oder geldwerte Leistungen vorgeben oder auch eine Regelung schaffen könne, die bei einer Verletzung von Mitwirkungspflichten geringere als die bisher geregelten oder je nach Mitwirkungshandlung unterschiedliche Minderungshöhen vorsehe. Auch habe er unterschiedliche Möglichkeiten, um außergewöhnliche Härten zu verhindern. Zudem könne er die Dauer einer Sanktion unterschiedlich ausgestalten, indem er nach Mitwirkungshandlungen oder auch zwischen nachgeholtter Mitwirkung und der Bereitschaft, in Zukunft mitzuwirken, unterscheide<sup>36</sup>.

Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung bleibe die – für sich genommen verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende – Leistungsminderung in Höhe von 30 % nach § 31a Abs. 1 S. 1 SGB II mit der Maßgabe anwendbar, dass eine Sanktionierung nicht erfolgen müsse, wenn dies im konkreten Einzelfall zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde. Insbesondere könne von einer Minderung abgesehen werden, wenn nach Einschätzung des Jobcenters die Zwecke des Gesetzes nur erreicht werden könnten, indem eine Sanktion unterbleibe.

Die gesetzlichen Regelungen zur Leistungsminderung um 60 % sowie zum vollständigen Leistungsentzug (§ 31a Abs. 1 S. 2 und 3 SGB II) seien bis zu einer Neuregelung mit der Maßgabe anwendbar, dass wegen wiederholter Pflichtverletzung eine Leistungsminderung nicht über 30 % hinausgehen dürfe und von einer Sanktionierung auch hier abgesehen werden könne, wenn dies zu einer außergewöhnlichen Härte führen würde bzw. die Gesetzeszwecke nur ohne Sanktionierung erreicht werden könnten.

Schließlich sei § 31b Abs. 1 S. 3 SGB II zur zwingenden dreimonatigen Dauer des Leistungsentzugs bis zu einer Neuregelung mit der Einschränkung anzuwenden, dass das Jobcenter die Leistung wieder erbringen könne, wenn die Mitwirkungspflicht erfüllt werde oder Leistungsberechtigte sich ernsthaft und nachhaltig bereit erklärten, ihren Pflichten nachzukommen. Die Minderung dürfe bei nachträglicher Mitwirkung maximal noch einen Monat andauern.

#### IV. Offene Fragen

In der Verwaltungspraxis der Jobcenter sind die wesentlichen Inhalte des Urteils in Bezug auf die sofort geltende Übergangsregelung umzusetzen. Dabei wirft das Urteil eine Reihe von rechtlichen Fragen auf. So ist die Anwendung der Härtefallprüfung nicht klar umrissen. Auch hat

sich das BVerfG lediglich mit den Konstellationen der drei Stufen von Minderungen nach § 31a Abs. 1 SGB II auseinandergesetzt und nicht die Sanktionen für über 25-Jährige einbezogen, womit sich die Frage nach einer Übertragbarkeit auf jüngere Leistungsberechtigte stellt. Ebenso haben die Richter Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II sowie weitere Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 SGB II ausdrücklich von der Betrachtung ausgenommen<sup>37</sup>. Zu diesen Fragen läuft zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beitrags (29.11.2019) ein Abstimmungsprozess zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden.

#### 1. Härtefallregelung

Kurzfristig klärungsbedürftig für die rechtssichere Anwendung der §§ 31 ff. SGB II nach dem Urteil des BVerfG ist vor allem die Ausgestaltung der Härtefallregelung; eine „außergewöhnliche Härte“ steht nach Maßgabe des Urteils stets einer Sanktionierung entgegen. Hier könnte zunächst bis zu einer gesetzlichen Regelung auf die im Zusammenhang mit § 9 SGB II oder § 34 SGB II einschlägige Interpretation der „besonderen Härte“ zurückgegriffen werden. Generell muss es sich dabei stets um ausnahmsweise vorliegende Umstände handeln, die die betreffende Verwaltungsentscheidung aufgrund einer Belastungssituation im Einzelfall unbillig erscheinen lassen. Bezogen auf die Frage der Sanktionierung bedeutet dies, dass eine Kürzung des Regelbedarfs i. H. v. 30 % jedenfalls keine außergewöhnliche Belastung zur Folge haben kann, weil die Kürzung Sinn und Zweck des Verwaltungshandels ist, in jedem Einzelfall eintritt und sich mithin nicht als besonders oder außergewöhnlich darstellt.

#### 2. Umgang mit dem Personenkreis U25

Mit Blick auf jüngere Leistungsberechtigte könnte erwogen werden, die Aussagen des Urteils analog auf Fälle von jungen Menschen unter 25 Jahren anzuwenden, die gem. § 31a Abs. 2 SGB II bereits bei einer ersten Pflichtverletzung den vollständigen Wegfall der Regelleistung hinnehmen müssen.

Das materielle Argument hierfür lautet, dass es nach dem Urteil Komplett-Sanktionen nur noch in einem sehr eng umgrenzten Bereich von zu erfüllenden tatbestandlichen Bedingungen geben darf. Diese sind in der Vorschrift des § 31a Abs. 2 SGB II aufgrund der Rückbindung an die Pflichtverletzungen nach z. B. § 31 Abs. 1 SGB II ebenso wenig abgebildet wie in den Vorschriften für Ältere. Die Argumentation des Gerichts zum konkreten Umfang einer menschenwürdigen staatlichen Existenzsicherung ist zudem auch auf jüngere Leistungsberechtigte übertragbar. Zwar hat sich das BVerfG nicht mit den Regelungen

U25 befasst; Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen bestehen aber im Wesentlichen im Hinblick auf die Möglichkeit, für diesen Personenkreis bei erfolgter Mitwirkung die Sanktionsdauer auf sechs Wochen zu verkürzen. Jedenfalls kann das Urteil nicht so verstanden werden, dass eine abweichende Betrachtung der Sanktionierung von Jugendlichen einschließlich der Vollsanktionierung bei der ersten (!) Pflichtverletzung denkbar erscheint. Insofern könnte diese Regelung ab dem 5.11.2019 verfassungskonform dahingehend auszulegen sein, dass Sanktionen bis zu einer gesetzlichen Neuregelung auf 30 % beschränkt sind. Das würde zudem bereits in der Übergangszeit zu einer faktischen Abschaffung der Unterscheidung U25/Ü25 führen, die von den Jobcentern und dem Deutschen Landkreistag ohnehin als Bürokratieentlastung gefordert wird.

Dagegen spricht hingegen der formale Umstand, dass das Urteil den Personenkreis U25 ausdrücklich aus den Entscheidungsgründen ausnimmt und feststellt, dass dafür „eine eigenständige verfassungsrechtliche Würdigung erforderlich“<sup>38</sup> sei. Daher kann auch vertreten werden, die 100 %-Sanktionsmöglichkeit nach § 31a Abs. 2 SGB II müsse weiterhin unverändert angewendet werden.

#### 3. Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 SGB II

Darüber hinaus bezieht sich das Urteil nur auf § 31 Abs. 1 SGB II, also auf Pflichtverletzungen im Hinblick auf die Arbeitsintegration. Das bedeutet, dass Sanktionen von mehr als 30 % auch im Bereich der passiven Leistungen nach § 31 Abs. 2 SGB II bis zu einer Neuregelung im soeben beschriebenen Sinne einer konsequenten Anwendung im Lichte des Urteils ebenso im Wege verfassungskonformer Auslegung der Norm behandelt werden könnten.

Andererseits könnte angezeigt sein, mit diesen Pflichtverletzungen gesondert umzugehen. Denn obwohl sie keinen Bezug zum Einsatz der Arbeitskraft haben, betreffen die dort beschriebenen Tatbestände Fälle der Herbeiführung oder Aufrechterhaltung der eigenen Hilfebedürftigkeit, was dafür spricht, diese Sachverhalte als stärker zu sanktionierende Pflichtverletzungen zu betrachten, für die etwa der Gedanke aus Rz. 209 des Urteils („selbst in der Hand haben“) greift. Im Ergebnis wären die Maßgaben des BVerfG daher gerade nicht auf § 31 Abs. 2 SGB II anzuwenden mit der Folge, dass diese Sachverhalte auch nach geltender Regelung stärker sanktioniert werden könnten.

<sup>36</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 213.

<sup>37</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 114.

<sup>38</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 114.

## 4. Zusammentreffen verschiedener Minderungsgründe

Schließlich stellt sich mit Blick auf die Minderung i. H. v. 10 % bei Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II die Frage nach dem Umgang mit solchen Sanktionen, sollten sie mit einer Leistungskürzung von 30 % zusammentreffen.

Hier besteht einerseits die Möglichkeit, das Urteil mit seiner Aussage „derzeit keine Sanktion über 30 %“ dergestalt zu interpretieren, dass eine Addition 30 % + 10 % nicht möglich ist bzw. verfassungskonform auf einen einheitlichen Minderungsbetrag von 30 % entsprechend der (analog heranzuziehenden) Übergangsregelung reduziert werden müsste.

Andererseits hat das BVerfG festgestellt, dass „eine höhere Belastung von Betroffenen, die entstehen kann, wenn eine andere Leistungsminderung mit den hier zu prüfenden Sanktionen zusammentrifft, nicht Gegenstand dieser Entscheidung ist.“<sup>39</sup> Damit hat es ausdrücklich in seine Einschätzung aufgenommen, dass es auch zu einem Hinzutreten weiterer Minderungen kommen kann. Auch macht das Gericht deutlich, dass es von der (pauschalen) Wirksamkeit einer Sanktion von 30 % für den Erfolg des Integrationsprozesses aus-

gegangen ist. Beide Aspekte sprechen für eine Anwendung dergestalt, die Regelung des § 32 SGB II unverändert einzusetzen und lediglich bei mehreren hinzukommenden Meldeversäumnissen – z. B. zwei, wodurch man mit 50 % Minderung insgesamt nah an die Grenze von 60 % heranrücken würde – eine Begrenzung bei 40 % vorzunehmen.

## V. Fazit

Nach allem kann festgestellt werden: Viel hängt nun von der zügigen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber ab. Der derzeitige Rechtszustand ist allenfalls für eine Übergangszeit hinnehmbar, für die Verwaltung umzusetzen und auch den Betroffenen zu vermitteln. Dafür hat das BVerfG keine Frist gesetzt. Für die Jobcenter wird es vor diesem Hintergrund auch wesentlich auf eine verwaltungsökonomische Neuregelung ankommen. Insgesamt könnte das bislang geltende System aus verschiedenen Mitwirkungspflichten und daran anknüpfenden einheitlichen Durchsetzungsmöglichkeiten über Leistungskürzungen auf den Prüfstand gestellt werden. So spricht das BVerfG selbst davon, dass der Gesetzgeber an verschiedene Pflichtverletzungen auch verschiedene Rechtsfolgen knüpfen, statt Geldleistungen Sach-

leistungen vorsehen oder aber die Verhängung einer Sanktion in das Ermessen der Jobcenter stellen könne. Hier ist im Ergebnis so gut wie alles offen.

Sollte sich der Gesetzgeber im Zuge einer Neuregelung gegen Leistungskürzungen über 30 % entscheiden, so wäre eine Frage – zumindest nach geltendem Recht – gleich mit erledigt: die verwaltungsaufwändige Gewährung von Sachleistungen über Lebensmittelgutscheine gem. § 31a Abs. 3 SGB II. Im Zusammenhang mit den Erfordernissen einer weiter zu betreibenden Verwaltungsvereinfachung ist dieser Umstand nicht uninteressant, wenn es in den nächsten Monaten darum geht, die Maßgaben des Karlsruher Urteils gesetzgeberisch umzusetzen und hierbei neben verfassungsgemäßen Lösungen vielleicht auch weitere Zwecke zu erreichen. In diesem Zusammenhang könnten dann (endlich) auch einheitliche Regelungen für alle Leistungsempfänger – gleich, ob jünger oder älter als 25 Jahre – vorgesehen werden. □

Dr. Markus Mempel, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

<sup>39</sup> BVerfG, a. a. O., Rz. 114.

# Fachliteratur für die Kommunalpolitik

## Edition KFS

Thomas Scherzberg  
**Handbuch für eine nachhaltige kommunale Umweltpolitik**



Der Umweltschutz ist eine Kernaufgabe für eine nachhaltige kommunale Entwicklungspolitik. Das Handbuch bietet einen umfangreichen Überblick und liefert zu jedem angesprochenen Thema

sowohl grundsätzliche Informationen als auch konkrete Handlungsansätze auf Gemeinde- und Kreisebene.

183 Seiten; 6,90€; ISBN 978-3-945564-08-0

Dr. Christian Wirtwitz  
**Personalführung und Teamarbeit. Grundlagen für die Kommunalpolitik**



Ob Sie eine Fraktions-sitzung leiten oder als Referatsleiterin Personalverantwortung haben: Kollegiale Zusammenarbeit braucht Respekt, Wertschätzung

und Vertrauen sowie den reflektierten Umgang mit den Zielen und Bedürfnissen aller Beteiligten. Der Leitfaden von Dr. Christian Wirtwitz gibt Antworten auf die wichtigsten Fragen.

304 Seiten; 6,90€; ISBN 978-3-945564-10-3

Dr. Christian Wirtwitz  
**Kommunikation, Rhetorik, Argumentation. Basiswissen für die Kommunalpolitik**



Ziel des Buches ist es, Ihnen im kommunalpolitischen Alltag ein nützlicher Ratgeber zu sein, Anregungen für ein gelingendes Kommunizieren in Wort und Schrift zu geben

und mit Hilfe von Übungselementen Schritt für Schritt neue Fähigkeiten zu erlernen oder Vorhandene zu verbessern.

346 Seiten; 6,90€; ISBN 978-3-945564-05-9